0 BD

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 10 00
f (088) 361 10 22
www.rechtspraak.nl

datum 6 maart 2014

onderwerp Concept wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 20 december 2013, ontvangen op 30 december, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna **de Raad**) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring (hierna **het Wetsvoorstel**). Het Wetsvoorstel strekt tot introductie van één uniform bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring. De territoriale bewaring wordt uit de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) gehaald en het Reglement regime grenslogies wordt ingetrokken. In het nieuwe regime wordt onderscheid gemaakt tussen twee hoofdregimes, het verblijfsregime en het beheersregime. Uitgangspunt is dat de vreemdeling in het verblijfsregime wordt geplaatst, tenzij voor de betreffende vreemdeling uit het oogpunt van handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting, plaatsing in het beheersregime is aangewezen. Het verschil tussen beide regimes is de mate van vrijheid en autonomie binnen de vrijheidsbeneming.
Het Wetsvoorstel bevat daarnaast een aanpassing van de Vreemdelingenwet (Vw) wat betreft de bepalingen die zien op de staandehouding, zekerheidsstelling, vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming. Doel hiervan is de alternatieven voor bewaring nadrukkelijker te verankeren en het ultimum remedium karakter van bewaring te benadrukken. De rechtsbescherming in het kader van de inbewaringstelling zelf wordt niet gewijzigd door dit Wetsvoorstel.

De Raad zal, gezien de inhoud van zijn wettelijke adviestaak, niet ingaan op alle vijf aandachtspunten zoals gevraagd in uw aanbiedingsbrief. Slechts het tweede aandachtpunt past binnen deze taak en zal onderstaand aan de orde komen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Advies

Algemeen
Zoals in de Toelichting is gesteld regelt het Wetsvoorstel een bestuursrechtelijke herstelsanctie; de vreemdelingenbewaring. Men zou verwachten dat het gestelde bestuursrechtelijke karakter van deze herstelsanctie zou resulteren in een bestuursrechtelijke regeling van deze sanctie waarbij gebruik wordt gemaakt van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) om de normering van, en de rechtsbescherming tegen deze herstelsanctie te regelen. Er is ten aanzien van de tenuitvoerlegging echter gekozen voor de continuering van de rechtsbescherming zoals die nu is geregeld in de Pbw. Deze regeling heeft een strafrechtelijke achtergrond en past niet goed bij het bestuursrechtelijke karakter van de herstelsanctie.

Rechtsbescherming en inbewaringstelling
In bewaringstelling van een vreemdeling wordt momenteel al gezien als een ultimum remedium. Deze zienswijze wijzigt niet door het Wetsvoorstel. Nog steeds mag inbewaringstelling alleen worden toegepast indien en zolang er zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn bestaat en de Minister voldoende voortvarendheid betracht bij de voorbereiding van de uitzetting. Het Wetsvoorstel heeft tot doel om deze ultimum remedium gedachte verder te benadrukken. Hierdoor wordt, volgens de Toelichting, beter aangesloten bij de bepalingen uit de Terugkeerrichtlijn. Dit heeft ertoe geleid dat in het Wetsvoorstel de alternatieven voor inbewaringstelling duidelijker worden omschreven.
Als gevolg van de voorgestane wijziging van artikel 56 van de Vw zal verweerder nog duidelijker dan nu het geval is moeten motiveren waarom gekozen wordt voor inbewaringstelling en niet voor één van de (lichtere) alternatieven. Het vorenstaande leidt tot een prominentere rol van de motieven in het geschil en dus tot een uitgebreidere toets van die motieven door de bestuursrechter. Het is de verwachting dat dit voor de bestuursrechter leidt tot een werklastverhoging.

Rechtsbescherming en tenuitvoerlegging
Tegen de achtergrond dat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en niet een strafrechtelijke vrijheidsbenemende maatregel, is een bewaringsregime aangewezen dat aansluit bij de aard van de vreemdelingenbewaring.
Ten aanzien van het regime van de vreemdelingenbewaring aangesloten bij thans geldende rechtsbescherming onder de Pbw. Grieven van een vreemdeling kunnen in dit systeem aan een Commissie van Toezicht worden voorgelegd. Voorts heeft de vreemdeling op basis van de Pbw de mogelijkheid om zijn beklag te doen bij een beklagcommissie. Tegen een uitspraak van deze beklagcommissie staat beroep open bij de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Verder kent het huidige systeem in de Pbw voor bepaalde besluiten genomen door de Minister, een bezwaarschriftprocedure en een beroepsprocedure bij de RSJ.
Het Wetsvoorstel sluit aan bij het bestaande rechtsbeschermingsstelsel maar introduceert enkele veranderingen. Zo wordt het op basis van het Wetsvoorstel ook mogelijk om, in het kader van de rechtsbescherming in grensbewaring, beroep bij de RSJ in te stellen. Bij de RSJ wordt een speciale beroepskamer ingesteld die zich bezighoudt met beroepschriften die gaan over vreemdelingenbewaring en er zal er meer aandacht komen voor de vreemdeling in het traject voorafgaande aan de klacht en/ of het beroep. Daarnaast worden de gronden voor het beklag- en beroepsrecht uitgebreid. In de Toelichting

03-07-2014 10-46 00

bij het Wetsvoorstel[2] wordt opgemerkt dat de nieuwe algemene rechtsgang via beklag bij de Commissie van Toezicht en beroep bij de RSJ, de bestuursrechter naar verwachting zal ontlasten. De Raad wil hierbij opmerken dat in de praktijk slechts in een gering aantal gevallen tijdens de procedure de wijze van tenuitvoerlegging aan de orde wordt gesteld.

Verschillende rechtsgangen vreemdelingenbewaring
De Raad wenst graag het volgende op te merken over de verschillende rechtsgangen die mogelijk worden in het kader van de vreemdelingenbewaring. Er zijn drie verschillende vormen van rechtsbescherming in het wetsvoorstel opgenomen;
- de klassieke bewaringsprocedure bij de bestuursrechter die betrekking heeft op de toelaatbaarheid van de bewaring;
- de reguliere Awb-bezwaarschriftprocedure die betrekking heeft op de vraag waar de bewaring ten uitvoer wordt gelegd met een beroepsmogelijkheid bij de beroepskamer van de RSJ, en
- een procedure bij de Commissie van Toezicht en een beklagcommissie met de mogelijkheid van beroep op de beroepskamer van de RSJ met betrekking tot het regime van de vreemdelingenbewaring.
In de Toelichting wordt gesteld dat de (klassieke) bewaringsprocedure ontlast moet worden van vragen over de wijze van tenuitvoerlegging. De Raad wil benadrukken dat dit inderdaad de overzichtelijkheid van de bewaringsprocedure ten goede komt. Wanneer dit echter zodanig wordt vormgegeven dat de rechtzoekende twee procedures moeten doorlopen als hij zowel de bewaring an sich als de wijze van tenuitvoerlegging aan wil vechten en daarvoor tevens een aparte beroepsinstantie in het leven wordt geroepen bij de RSJ, is het de vraag of dit de overzichtelijkheid voor de rechtszoekende vergroot.

Overig
De Raad constateert in dit verband dat het Wetsvoorstel op zeer ruime schaal, in kwantitatieve zin, bevoegdheden toekent aan de directeur van de inrichting. Vanuit bestuursrechtelijke optiek zullen de beslissingen van de directeur veelal als besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. Het gaat hier immers niet om besluiten in het kader van de opsporing en vervolging. Op dergelijke besluiten zou het leeuwendeel van de Awb van toepassing kunnen zijn omdat hier gaat om beschikkingen. Ook de besluiten van de Minister ten aanzien van de plaats waar de bewaring wordt uitgevoerd, zijn aan te merken als besluiten in de zin van de Awb. De Raad constateert dat op deze besluiten van de Minister en op de besluiten van de directeur van de inrichting (voor zover schriftelijk genomen) enerzijds de Awb van toepassing is, maar anderzijds is gekozen voor een afwijkende regeling van de rechtsbescherming die is afgeleid van de Pbw. De Raad wijst er daarbij in het bijzonder op dat een beslissing van de beroepskamer voor vreemdelingen van de RSJ, die geen rechtelijke instantie is, zonder nadere regeling wellicht appellabel zou kunnen zijn bij de bestuursrechter.
De Raad vraagt zich af of hetgeen met dit wetsvoorstel beoogd wordt, niet op een eenvoudigere manier kan worden gerealiseerd door het besluitkarakter van de bedoelde beslissingen voorop te stellen en slechts de eventuele noodzakelijke afwijkingen van het Awb-regime te regelen. Voor de overige beslissingen van de directeur, die niet als een besluit kunnen worden gekarakteriseerd, kan dan worden aangesloten bij het in de Awb geregelde klachtrecht.

---

[2] MvT, blz. 11

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Werklast

In de wet komen een aantal aspecten aan de orde die van invloed kunnen zijn op de werklast voor de Rechtspraak. In het onderdeel "Rechtsbescherming en inbewaringstelling" wordt aangegeven dat de vreemdeling kan vragen om een alternatief voor de inbewaringstelling. Dit leidt tot een prominentere rol van de motieven in het geschil en dus tot een uitgebreidere toets van die motieven door de bestuursrechter. Verwachting is dat de toetsing van de motivatie van verweerder meer werklast tot gevolg zal hebben. Daartegenover staat dat in het onderdeel "Rechtsbescherming en tenuitvoerlegging" wordt verondersteld dat dat de nieuwe rechtsgang inzake de tenuitvoerlegging zal leiden tot een ontlasting van de bestuursrechter. Beide aannames zijn voor de Raad aanleiding om te veronderstellen dat de werklast in vreemdelingenzaken per saldo niet substantieel zal toe- of afnemen.
De Raad wijst er in het bijzonder op dat een beslissing van de beroepskamer voor vreemdelingen van de RSJ, die geen rechtelijke instantie is, zonder nadere regeling wellicht appellabel zou kunnen zijn bij de bestuursrechter. Indien dit inderdaad het geval blijkt te zijn en het om een substantieel aantal zaken zal gaan, dan zal de Raad hier te zijner tijd op terugkomen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de datum van inwerkingtreding van het Wetsvoorstel.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker,
Voorzitter Raad voor de rechtspraak